



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE FINANÇAS E CONTABILIDADE  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**MARIA APARECIDA DOS SANTOS COSTA**

**O NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PRIORIDADES LEVANTADAS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL  
DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA**

**JOÃO PESSOA  
2018**

**MARIA APARECIDA DOS SANTOS COSTA**

**O NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PRIORIDADES LEVANTADAS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL  
DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA.**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador Prof. Dr. Dimas Barreto de Queiroz.

**JOÃO PESSOA  
2018**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

C838n Costa, Maria Aparecida Dos Santos.

O NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PRIORIDADES LEVANTADAS POR  
MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA LEI ORÇAMENTÁRIA  
ANUAL DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA / Maria Aparecida Dos  
Santos Costa. - João Pessoa, 2018.

44 f. : il.

Orientação: Dimas Barreto Queiroz.  
Monografia (Graduação) - UFPB/ccsa.

1. Orçamento Público. Orçamento Participativo. I.  
Queiroz, Dimas Barreto. II. Título.

UFPB/BC


## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Maria Aparecida Dos Santos Costa**

### **O NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS PRIORIDADES LEVANTADAS POR MEIO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA.**

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora Designada pela Coordenação do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba.

#### **BANCA EXAMINADORA**

  
Orientador: Professor Dimas Queiroz Barreto  
Instituição: UFPB

Membro: Professor Dr. Josediton Alves Diniz  
Instituição: UFPB

  
Membro: Professor Marcelo Pinheiro de Lucena  
Instituição: UFPB

João Pessoa, 25 de Outubro de 2018.

A todos que acreditaram em mim,  
em especial meus pais, meus  
familiares, meu esposo e amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pela capacidade de aprendizado, A todas as pessoas que, direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, seja no fornecimento de material para a pesquisa ou simplesmente através do apoio nos momentos de incertezas. A todos, o meu eterno agradecimento. Em particular, agradeço a:

A minha família, minha mãe e minhas irmãs, pelos valores de vida transmitidos e por estarem sempre presente para me auxiliar no que foi necessário, vocês quatro são muito importante para mim, Ao meu marido Hermes Jesuino por todo apoio que sempre me deu, a minha filha Helena, minha maior alegria e o motivo que não me deixa desanimar diante das dificuldades.

Ao amigo Isael Pedro pelo incentivo, apoio, companheirismo, compreensão nos momentos de necessidade.

A professora Karla Katiuscia, por acreditar no meu potencial e me incentivar a ir cada dia mais longe.

Ao meu querido Jaime fausto por todo apoio e ajuda de sempre.

Ao meu amigo Leony pela força na realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Dimas Queiroz, pela paciência em tirar e me orientar em todas as minhas dúvidas.

A Chefe da Divisão de Pesquisas e Divulgação do Orçamento Democrático de João Pessoa, Michelle Gracioso pela transparência e seriedade para com a pesquisa.

E, finalmente, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para que esse momento acontecesse.



## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo verificar o nível de implementação das prioridades levantadas por meio do orçamento participativo na Lei Orçamentária do Município de João Pessoa, tendo em vista que o orçamento Participativo é um processo democrático, no qual as pessoas podem discutir e decidir sobre os orçamentos e políticas públicas, elegendo suas principais necessidades e fiscalizando de uma forma mais direta o uso do dinheiro público por parte dos gestores e ajudar no plano de metas e, contribuir para a redução da corrupção existente no país. Tendo como amostra de estudo a Prefeitura Municipal de João Pessoa e delimitação temporal ao ano de 2015, devido à disponibilidade de dados. O estudo baseou-se em participação nas reuniões do orçamento participativo, para levantar informações e ficar a par do seu funcionamento. Para assim, analisar os dados relativos às ações governamentais extraídos de demonstrativos municipais fornecidos pela Prefeitura Municipal de João Pessoa. Por fim, confrontou-se os valores das ações, identificadas no QDD e relacionadas ao orçamento participativo, com os valores totais do orçamento. Como resultado, pôde-se auferir que o orçamento participativo de João Pessoa tem sido uma realidade bem sucedida. O trabalho verificou que das 129 demandas apontadas pela população, foram abrangidas na LOA 125 demandas, o que representa uma participação bastante efetiva. Observou-se, também, que dentre as funções orçamentárias grande parte dos recursos foram destinados a função urbanismo, não obstante, a maior parte das ações concentra-se nas funções saúde e habitação, correspondendo a um percentual de 50,76 % do total do OP. Por fim, as funções que tiveram o menor valor de recursos destinados foram as funções trabalho e desporto e lazer, pois trata-se apenas de demandas de manutenção. Em suma, o Orçamento Participativo apresenta-se como uma excelente ferramenta de inclusão e de ligação entre a administração pública e a sociedade civil. Não podendo ser visto como uma fórmula para solução de todos os problemas sociais, mas como um instrumento de suma importância ao exercício da cidadania popular e da consolidação da democracia.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Orçamento Participativo. Participação Popular.



## ABSTRACT

This research has its' main goal to verify the implementation level of the priorities listed through the participatory budgeting in the city of João Pessoa budgeting law, the participatory budgeting is a democratic process where people may discuss and decide about budgeting and public policies, electing the main needs and check the use of public money by managers, also helping in the goal plan and helping to reduce the existent corruption that we have in this country. City Hall of João Pessoa is the object of this study and the time of the data had to be restricted to the year of 2015 due to its' availability. The study was based in participating of participatory budgeting meetings to gather information and be aware of how it works, to that way, analyze data related to governmental actions extracted from city demonstratives provided by City Hall of João Pessoa. Finally, the actions values identified in the QDD and listed in the participatory budgeting were confronted to the total budgeting values. As a result, it can be concluded that the participatory budgeting in the city of João Pessoa is having a successful reality. The work verified that of the 129 demands pointed out by the population, 125 demands were covered in the LOA, which represents a very effective participation. It was also observed that, among the budgetary functions, a large part of the resources were allocated to the urban planning function, nevertheless, most of the actions focus on the health and housing functions, corresponding to a percentage of 50.76% of the total OP. Finally, the functions that had the least value of resources destined were the work and sports and leisure functions, since these are only maintenance demands. In sum, the Participatory Budget presents itself as an excellent tool for inclusion and linkage between public administration and civil society. It can't be seen as a formula for solving all social problems, but as an instrument of great importance to the exercise of popular citizenship and the consolidation of democracy.

**Keywords:** Public Budget. Participatory Budgeting. Popular Participation.

## **LISTA DE SIGLAS**

CMJP – Câmara Municipal de João Pessoa  
CF – Constituição Federal  
EC – Emenda Constitucional  
LC – Lei Complementar  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
OP – Orçamento Participativo  
PMJP – Prefeitura Municipal de João Pessoa  
PPA – Plano Plurianual  
Setransp – Secretaria de Transparência Pública  
UPA – Unidade de Pronto Atendimento  
USF – Unidade Básica de Saúde Familiar

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	11
2.1 O Processo de planejamento na Administração Pública .....	11
2.2 Planos Plurianuais – PPA .....	12
2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO .....	13
2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA .....	14
2.5 O Orçamento Democrático na Gestão Municipal .....	15
2.6 A Institucionalização do Orçamento Democrático na PMJP .....	18
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	22
3.1 Amostra de Pesquisa .....	22
3.2 Coleta de Dados .....	22
<b>4 ANALISE DOS DADOS</b> .....	24
4.1 A Relação entre as Demandas Propostas e as Ações Aprovadas .....	24
4.2 As Funções Orçamentárias no Orçamento Participativo .....	27
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	29
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	31
<b>APÊNDICES</b> .....	33
<b>ANEXOS</b> .....	41

## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da constituição federal em 1988 trouxe alguns instrumentos de gestão que permitem que a sociedade participe das ações do estado, antes inacessíveis a uma grande parcela da população, pela falta de transparência e planejamento (OLIVEIRA BARROS, 2011).

Entre o final da década de 80 e início da década de 90, o Brasil passou por uma grave crise econômica, com o aumento da dívida externa e elevadas taxa de inflação. Esses fatos fizeram com que aumentasse a preocupação com o orçamento e com os gastos públicos.

Com a implantação da Lei complementar nº 101, 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), houve um fortalecimento da ligação entre o que é planejado e o que é de fato executado pelos gestores. Tal lei estabelece parâmetros e limites para a utilização dos recursos públicos, evitando os desequilíbrios entre receita e despesa.

O orçamento participativo consiste em um instrumento usado para auxiliar a transparência na gestão. Por meio dessa ferramenta, a sociedade consegue participar na elaboração de metas e das ações que envolvem o orçamento público do período. Para que isso aconteça, algumas medidas precisam ser tomadas, como a participação da sociedade em assembleias e discussões que são organizadas para a elaboração de planos de orçamento, o acesso as contas dos gestores durante os anos de mandato. Além de relatórios e planilhas que são divulgados pelos portais de transparência dos estados e municípios, tudo com ampla divulgação e acesso facilitado da população (OLIVEIRA, 2011).

Com o uso dessa ferramenta é possível visualizar com mais facilidade as áreas que tem prioridade da intervenção do estado. Para gerar uma relação significativa entre estado e sociedade, a população precisa exercer seu poder de decisão, sua cidadania, mostrar que se interessa pelo município e pela distribuição dos recursos. Uma das formas mais diretas para que essa relação aconteça consiste na utilização do orçamento participativo (OLIVEIRA, 2011).

Para Salles (2010), a participação popular cresce na medida em que começam a acontecer mudanças; a população começa a notar os resultados positivos, assim a efetividade do sistema passa a ser acreditada.

A falta de participação da população compromete o desenvolvimento do município em áreas extremamente importantes como saúde, segurança, habitação, educação, entre outras. Nesse sentido, o orçamento participativo representa uma importante ferramenta para o controle social, prevista na Constituição Federal de 1988.

Baseado nesses argumentos, essa pesquisa apresenta a seguinte questão de pesquisa: Qual o nível de implementação das prioridades levantadas por meio do orçamento participativo na Lei Orçamentária do Município de João Pessoa? Nesse sentido, o objetivo da pesquisa consiste em avaliar em termos quantitativos e qualitativos a implementação de programas orçamentários oriundo do orçamento participativo na Lei Orçamentária de Município de João Pessoa no ano de 2015.

Essa pesquisa tem como objetivo contribuir com a transparência pública, estimulando a população a participar, através de seus representantes mediante a elaboração conjunta de prioridades de cada região de João Pessoa. Esse estudo é de grande importância, pois proporciona uma visão de gastos na elaboração da LOA municipal, e assim, verificamos o op, como uma alternativa que garante uma melhor construção dos programas e com ele seus projetos, subsidiando informações no desenvolvimento da transparência pública desde a formação orçamentária.

Essa pesquisa torna-se essencial, visto que, é necessário realizar uma eficiente aplicação dos recursos públicos por parte de todos que elaboram o orçamento.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O Processo de planejamento na Administração Pública

Sendo a Administração Pública a base de todo processo orçamentário, torna-se necessário iniciar-se esta pesquisa conceituando-a, de acordo com Meirelles (1984) como todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Portanto, pode-se dizer que a Administração Pública deverá ser voltada para o atendimento do bem estar social, tendo em vista ser esta a função primordial do Estado, que deverá executá-la de forma direta, contínua e permanente, obedecendo aos princípios fundamentais que regem a administração pública, de acordo com a Constituição Federal em seu art. 37: “Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O objetivo do planejamento pode ser definido como desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, os quais proporcionam uma situação possível de avaliar as consequências futuras de decisões presentes, em função do objetivo da administração pública que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz (PIRES, 2001).

Nesse sentido, pode-se afirmar que o exercício constante do planejamento tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos pela entidade.

De acordo com Ackoff (1981) as principais Características do Planejamento são:

- O planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas a implicações futuras de decisões presentes. Portanto, aparece como um processo sistemático e constante de tomada de decisões, cujos efeitos e consequências ocorrerão em futuros períodos de tempo;
- O planejamento não é um ato isolado. Portanto, deve ser visualizado como um processo composto de ações inter-relacionadas e interdependentes que visam ao alcance de objetivos previamente estabelecidos.
- Deve-se também ser levado em consideração o fato da necessidade de os objetivos serem viáveis com base na realidade das hipóteses em que se baseiam o planejamento participativo no qual o principal benefício não é o seu produto, ou seja, o plano, mas o processo envolvido. Nesse sentido, a principal função do responsável pelo planejamento não é simplesmente elaborá-lo, mas facilitar o processo

de sua elaboração pela própria entidade e deve ser realizada pelas áreas pertinentes ao processo.

Diversos fatores favorecem para que os resultados que são almejados não de concretizem, como a inexperiência dos funcionários em lidar com matéria nova, o número insignificante de técnicos qualificados no assunto, entre outras. Situando-se ainda como proeminentes as questões relacionadas a órgãos públicos que divergem entre si pela detenção, de fontes de poder e não de status político, onde a não aceitação de métodos para aperfeiçoar o planejamento, provocam a descontinuidade administrativa. De acordo com a Constituição Federal de 1988, ao que se refere ao planejamento na administração pública, preocupou-se em estabelecer a ligação entre planejamento e orçamento, tornando-se obrigatório a elaboração de três instrumentos básicos para essa finalidade, ligando-os ao plano diretor que é um instrumento para dirigir o desenvolvimento do Município nos seus aspectos econômico, físico e social (SUELLEN; 2014).

Esses instrumentos são: Planos Plurianuais – PPA, Leis de diretrizes orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA, que valem para os governos federais, estaduais e municipais da mesma forma.

## **2.2 Planos Plurianuais – PPA**

A elaboração do plano plurianual integra as seguintes fases, conforme Rodivan (2012): I – diagnóstico: que corresponde ao levantamento das necessidades, dificuldades e potencialidades, conhecimento da votação da cidade e definição de objetivos e metas através de programas; II - Projeto de lei instituído por: Estudo para previsão de receitas que ingressarão na conta do tesouro no período de vigência do plano plurianual; Elaboração das planilhas de identificação de cada programa, com diagnóstico da situação, diretrizes, objetivos, ações, produto, unidade de medida, metas fiscais, e financeiras por fonte de recursos. Elaboração do demonstrativo de consolidação de programas, de forma a evidenciar o equilíbrio com as receitas previstas e; Elaboração do demonstrativo de programas, ações, metas fiscais e financeiras de despesas.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 165 § 1º diz que a lei que instituir o Plano plurianual, um plano de médio prazo elaborado no primeiro ano de mandato, para execução nos quatro anos seguintes estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas dos programas de duração continuada.

O poder executivo ordenará suas ações com a finalidade de atingir objetivos e metas por meio do PPA. Os investimentos, cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal. A não observância deste preceito caracteriza crime de responsabilidade (LRF 101/2000).

### **2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária. Segundo Gonçalves (2005) a LDO surgiu como uma novidade no processo orçamentário, seguindo as seguintes finalidades:

- Fixar as metas e prioridades a serem observadas pela administração no exercício seguinte, resguardando a coerência e a continuidade do plano plurianual que tem de se ater aos objetivos principais fixados nesse instrumento;
- Condicionar a apresentação das ementas ao projeto de lei orçamentária, ainda dentro da mesma filosofia;
- Tornar mais fácil a análise e discussão a respeito da hierarquização das prioridades, por não estar limitada, diretamente, aos aspectos financeiros;
- Definir as metas necessárias e ideias para serem cumpridos pelo órgão público em favor da coletividade;
- Eliminar a prática de cortes lineares nos orçamentos dos diversos órgãos em face da escassez dos recursos disponíveis, subjugando - os a escala de prioridades fixadas na LDO. Esse ponto pode ser um tendência negativa de se encarar o processo de elaboração do orçamento como um fim em si mesmo, ajustando-o a correta perspectiva de ser um instrumento auxiliar do planejamento governamental assumindo uma posição estratégica no contexto das problemáticas da população.



## 2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual é elaborada pelo executivo, e põe em prática o que foi planejado no plano plurianual, obedecendo as normas e prioridades que foi estabelecido pela LDO. É com base na lei orçamentária anual que as despesas do exercício são executadas (RODIVAN; 2012). A lei orçamentária faz a junção do orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF 101/2000, alguns aspectos importantes devem ser obedecidos no projeto da LOA: I - Deve ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; II – Conterá demonstrativos da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais da LDO; III – Será acompanhado de documento que demonstra os efeitos sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, emissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (CF, art.165, §6), bem como das medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; IV – Conterá dotação para reserva de contingência, calculada com base em percentual da receita corrente líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, cuja forma de utilização deverá ser regulada na LDO; V – Não poderá consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize sua inclusão (CF, art.167§1); VI – Só poderá incluir novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público (art. 45), nos termos em que dispuser a LDO.

Nas palavras de Salles (2010), os princípios orçamentários objetivam “o estabelecimento de normas e critérios que serve como base para a elaboração, execução e controle do orçamento público, esses princípios separa o orçamento público dos demais orçamentos”. Segundo o autor, os princípios são divididos em: Unidade – o Orçamento deve ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento e não mais que um para dado exercício financeiro. Visa-se com esse princípio eliminar a existência de orçamentos paralelos; Totalidade –

possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos que, entretanto, devem sofrer consolidação, de forma a permitir uma visão geral do conjunto das finanças públicas; Universalidade – o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos e entidades da administração direta e indireta (art. 165, § 5º, X-CF); Anualidade – também denominada periodicidade, as previsões de receita e despesa devem referir-se, sempre a um período. Ao período de vigência do Orçamento denomina-se exercício financeiro. No Brasil, de acordo com o art. 34 da Lei 4.320, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 01 de janeiro a 31 de dezembro; Exclusividade – o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos (art. 165, CF). Este princípio foi introduzido no Direito brasileiro pela reforma constitucional de 1926. Exceção a este princípio são as autorizações para abertura de créditos suplementares e contratação de créditos; Especificação – este princípio objetiva vedar as autorizações globais, ou seja, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite as análises por parte das pessoas. De acordo com o art. 15 da Lei nº 4.320/64, “a discriminação da despesa da lei-de-meios far-se-á, no mínimo, por elementos (pessoal, material, serviços, obras, etc.)”. Não vinculação – nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender certos casos ou a determinado gasto; Orçamento bruto – todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução; Legalidade – nenhuma receita poderá ser arrecadada e nenhuma despesa poderá ser aplicada sem que estejam incluídas no orçamento anual, nem os seus limites poderão ser ultrapassados; Publicidade – o conteúdo orçamentário deve ser divulgado nos veículos oficiais de comunicação; Clareza – o Orçamento Público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível e; Exatidão – as estimativas devem ser tão exatas quanto possível.

## **2.5 O Orçamento Democrático na Gestão Municipal**

O orçamento democrático surgiu a partir de uma necessidade atual da nossa sociedade de renovar os fundamentos da vida democrática. Segundo

Sánchez (2002), a hegemonia do neoliberalismo, a prevalência dos elementos de regulação ditados pelo mercado e o declínio da capacidade regulatória do estado sobre diversos aspectos da vida social têm atualizado a discussão sobre os mecanismos de participação da cidadania nas decisões públicas. Na visão de Boschi (2005), o OP parece constituir um modelo de gestão pública que, ao incentivar a participação regular dos cidadãos na gestão e aumentar o controle permanente do estado pelas organizações da sociedade, pode contribuir significativamente para a ampliação da esfera pública.

Este replanejamento institucional possibilitou o controle das ações democráticas e participativas dentro do governo, inserindo desde o início a participação popular nas decisões do investimento público. Segundo Beuren (2006), em João Pessoa desde 2005 até 2017, já participaram do Orçamento Democrático mais de cento e cinquenta mil pessoas e cerca de dois mil delegados foram eleitos. Durante este período aconteceram mais de mil e quatrocentas reuniões entre o Poder Público Municipal e a população. A consequência é uma distribuição mais justa e igualitária dos recursos públicos, de demandas elencadas diretamente pela população, que passaram a receber investimentos em infraestrutura, saneamento, transporte, educação, saúde, lazer, cultura, emprego e renda, dentro de uma programação construída pelas necessidades de cada comunidade, bairro e região.

A constituição federal não trata diretamente do orçamento participativo, fala somente da questão do plebiscito e do referendo, em seu artigo 14, bem como da cooperação das associações representativas no planejamento municipal. A lei apenas faculta ao gestor optar em delegar ao cidadão a gestão pública (SÁNCHEZ; CASTELLARI, 2002). O OP deve levar em consideração a opinião do povo, evitando, sempre, o risco de sufocar a experiência participativa, em favor do conhecimento técnico e das competências institucionais desenvolvidas pela administração pública (SÁNCHEZ; CASTELLARI, 2002).

A despeito da força e do conhecimento global que o governo possui, o orçamento participativo não faz parte da prefeitura. Trata-se de um espaço público, no qual deve se inserir a variável democrática, ou seja, o povo. Logo, se faz necessário que as pessoas passem a ser ouvidas e chamadas a opinar, expressando, assim, as suas opiniões. Por isso, a tomada de decisão no OP é

realizada com base em acordos, cabendo ao governo, além de exercer esta função de coordenador do processo auxiliar oferecendo a preparação necessária para as lideranças, dando esclarecimentos, divulgando informações, o material necessário, entre outras informações.

Nas primeiras etapas do OP existe participação direta da população, e depois o trabalho fica a cargo de representantes, que, por vezes, formam lideranças especializadas e afastadas da base, que é a população (AZEVEDO; 2005). Para o bom funcionamento do OP, é primordial reconhecer a necessidade desses representantes e problematizar as questões referentes à qualidade da representação.

A compreensão destes aspectos é essencial para o aperfeiçoamento do mecanismo decisório e adoção de regras que assegurem a maior participação e transparência possíveis nas negociações de forma mais abrangente. Frey (2000, p. 224) menciona que o objetivo do orçamento democrático é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade”. Isso significa dizer que o financiamento desse tipo de política se dá a partir da retirada de recursos de um grupo para beneficiar outro. Ou seja, há um deslocamento de recursos das camadas sociais de alta renda para as de baixa renda.

Diversos municípios no Brasil possuem o Orçamento Participativo implantados em seu modelo de gestão. O município de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, teve início a implementação do orçamento participativo por volta de 1989, devido a pressão de movimentos populares para participarem das decisões do governo (Figueiredo 2009).

A partir do ano de 1995, esta participação social e gestão compartilhada de recursos públicos no município de Porto Alegre passou a se destacar entre os estados e municípios obtendo reconhecimento e prestígio (NAVARRO 2002).

O ciclo do OP no município de Porto Alegre se divide em três grandes Momentos prioritários: as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembleias Regionais e Temáticas e a Assembleia Municipal. A prefeitura realizou todas as etapas do ciclo, com debates e definições das prioridades de cada região.

Assim, esse modelo de Porto Alegre passou a ser uma referência nacional e internacional no tema, atraindo estudiosos e representantes de

prefeituras do mundo inteiro para conhecer e aprender esse tão importante método de administração local. (SEQUEIRA 2011).

Em Andrioli (2004) pode-se ver que "a experiência do OP permitiu a Superação dos preconceitos relacionados à introdução e combinação de formas de participação direta com a democracia representativa". Com o passar do tempo, o número de cidades brasileiras que adotam o Orçamento Participativo já passa de duzentas.

Cidades de outros países que se baseiam no modelo de gestão de Porto Alegre como em Montevideu, San Salvador e Rosário. Na Europa, podem ser citados Barcelona, Córdoba e Rubi na Espanha; Saint-Denis, Morsangsur-Orge e Bobigny na França; Pieve Emanuele na Itália; Palmela em Portugal; Manchester na Inglaterra e Mons na Bélgica.

O orçamento participativo foi transformado em lei no dia 22 de março de 2010. Por estar solidificado em João pessoa, o OP tem se tornado uma referência para que outras prefeituras também adotem a democracia participativa em suas gestões.

## **2.6 A Institucionalização do Orçamento Democrático na PMJP**

A implantação do Orçamento Democrático no Município de João Pessoa se deu por meio de uma reforma administrativa iniciada no ano de 2005, que visava à harmonização da máquina administrativa a um novo projeto de governo no campo democrático popular. Segundo Azevedo (1997), um dos pontos principais da Carta Programática aplicada do Governo era a participação popular nas ações da gestão. A reforma se iniciou com a aprovação da Lei no 10.429, de 14 de fevereiro de 2005 que instituía entre outros pontos, a Secretaria da Transparência Pública, experiência pioneira no Brasil, e seus órgãos, a Coordenadoria do Orçamento Democrático, a Ouvidoria Municipal, o Departamento de Gestão da Informação (DPGI), e o Controle Interno.

O Orçamento Democrático em João Pessoa é um instrumento de participação direta dos cidadãos, no qual a população exerce o controle dos investimentos públicos através da escolha de ação ou obra mais importante para sua região, além de acompanhar os investimentos do município.

Este instrumento de participação popular facilita para que todas as pessoas, de qualquer classe social, etnia, gênero, façam as suas reivindicações e possam acompanhar o andamento das obras, ações e serviços que são realizadas na cidade. Além disso, o processo possibilita a fiscalização dos investimentos e aplicação do dinheiro público, por meio dos delegados ou dos conselheiros regionais (FREY, 2000). Esse mecanismo de gestão compartilhada permite que a população fiscalize de maneira efetiva e transparente todas as ações do governo.

A Lei Municipal nº12.152/2011 traz que a equipe técnica básica que faz parte do OP, é formada por funcionários da Prefeitura que se dedicam a operacionalizar e refletir sobre as atividades que envolvem o Orçamento participativo, além da preocupação constante de adequar a metodologia do processo às necessidades que se apresentam a cada momento das etapas do Ciclo. Além do contato direto durante o processo com a população, essa equipe técnica também se dedica à produção de informações e de materiais pedagógicos como folders, cartilhas etc. O Conselho do OP é composto pelos Conselheiros Regionais e os Articuladores Regionais. O Conselho do Orçamento participativo é formado por vinte e oito representantes (sendo quatorze titulares e quatorze suplentes), das quatorze regiões orçamentárias da cidade de João Pessoa, representantes da Administração Municipal e da Câmara de Vereadores também compõem o Conselho. A eleição dos conselheiros é realizada na Assembleia de Delegados. Os conselheiros exercem um mandato de dois anos e têm como função consolidar o plano de investimento de acordo com as obras e serviços eleitos nas Assembleias Populares regionais.

Os Conselheiros Regionais são representantes da população escolhidos para representar cada uma das 14 regiões orçamentárias por um mandato de dois anos de forma voluntária. Eles devem residir na região que se candidatam e não podem ser funcionários da prefeitura. São eleitos durante as Assembleias Regionais e seu número é proporcional à quantidade de participantes no local. Entre as atribuições do Conselheiro Regional estão: respeitar e cumprir o Regimento Geral do Orçamento Democrático; manter a comunidade mobilizada em torno do Orçamento Democrático; acompanhar e contribuir para a aprovação do Orçamento Democrático na Câmara de

Vereadores; acompanhar e fiscalizar obras e serviços e ações setoriais por toda a cidade (PORTAL PMJP; 2018)

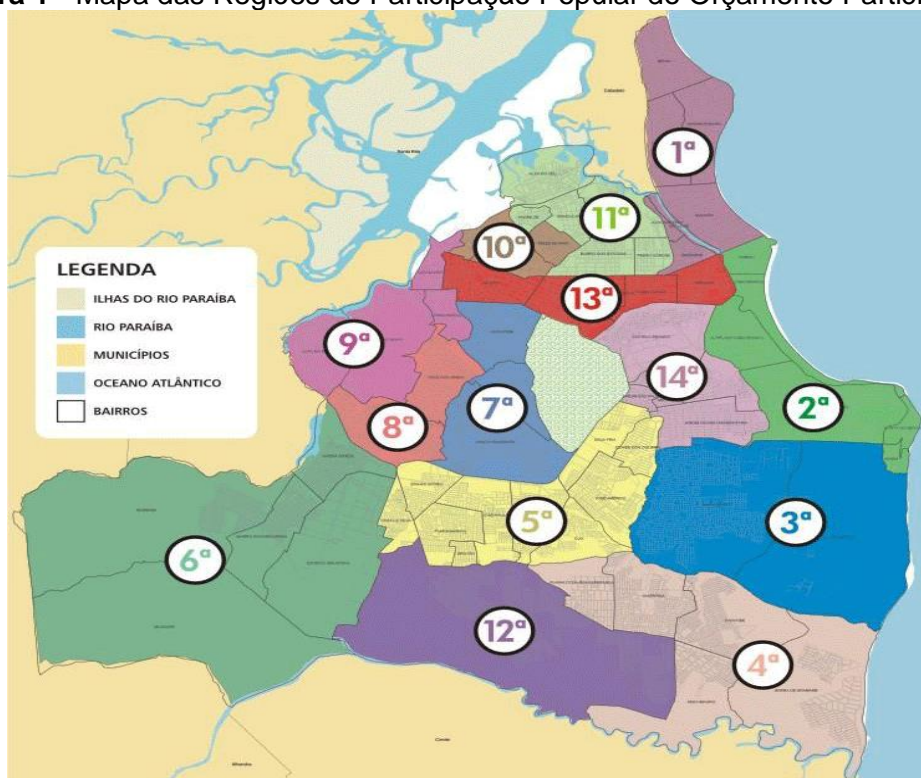
De acordo com o portal da CMPJ (2014), o processo anual e completo do desenvolvimento do Orçamento Democrático é comumente chamado de “ciclo orçamentário” e se divide em seis etapas. Durante o ciclo orçamentário, onde a Prefeitura Municipal percorre as 14 regiões para prestar contas à população e conhecer as prioridades de investimentos nos bairros e comunidades da Capital, as pessoas saem de suas casas, à noite, e realizam um diálogo direto com o Governo Municipal.

Na primeira etapa do ciclo são realizadas as 'Audiências Regionais' nas quais acontece o diálogo aberto com a população, secretariado e prefeito. Nas atividades do ano, ela é o primeiro contato da Gestão Municipal com toda a população da Região Orçamentária. Nesta grande reunião com a comunidade, o prefeito dialoga diretamente com a população, escutando suas críticas, sugestões e elogios, como também faz a prestação de contas das ações da PMJP na sua Região, além de apresentar o que será executado no ano atual (resultado do ciclo do ano anterior). A Audiência Regional, também é o momento em que a população escolhe, através do Formulário de Demandas (um guia detalhado, com linguagem simplificada, que é distribuído antes das audiências), a intervenção mais necessária que a prefeitura fará em cada Região.

A segunda etapa é referente ao planejamento democrático da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O objetivo é reunir o Conselho do OP com os secretários das pastas responsáveis pelas prioridades eleitas nas regiões, e identificar o que pode ou não ser realizado de acordo com a capacidade financeira e operacional do município. Na terceira etapa, cada secretário apresenta o que está planejado para a LOA do atual ano, de acordo com as prioridades eleitas e demandas do OP do ano anterior. Ao final de cada ano, acontece a quinta e última etapa, ou etapa de avaliação e planejamento, com os conselheiros e a equipe participante; onde se avaliam o Conselho do OP, os Delegados do OP e o desempenho do ciclo até o momento atual. A partir do resultado dessa etapa é planejado o próximo ciclo do orçamento participativo.

Os espaços públicos onde a população participa de forma efetiva junto aos representantes da gestão municipal são chamados de regiões orçamentárias, essas regiões são compostas por comunidades e bairros da cidade. Habermas (2003) mostra o espaço público como um lugar de manifestação do discurso popular, por ser um espaço público, esse ambiente serve para a realização de mediações, do jogo democrático, entre o estado e a sociedade para assim chegar em uma opinião consensual. Especificamente na cidade de João Pessoa, a Figura 1 traz o mapeamento das regiões orçamentárias da cidade.

**Figura 1** - Mapa das Regiões de Participação Popular do Orçamento Participativo



Fonte: <http://o-demográfico.com.br>.



### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa apresentada como método científico, tendo como fundamentação a descoberta de resposta para o problema, mediante o emprego do procedimento científico. Os procedimentos que foram empregados nesse trabalho, foram todos adicionados na abrangência de coletas, análise e interpretação de documentos de dados neles contidos. Portanto, podemos confirmar que quando ao objetivo, essa pesquisa foi classificada como qualitativa e descritiva.

#### **3.1 Amostra de Pesquisa**

Considerando o objetivo da pesquisa, que consiste em verificar o nível de implementação das prioridades levantadas por meio do orçamento participativo na Lei Orçamentária do Município de João Pessoa, essa pesquisa optou por realizar um estudo de caso na prefeitura de João Pessoa no ano de 2015.

Justifica-se a escolha do município de João Pessoa pela acessibilidade aos dados junto a Secretaria de Transparência Pública - Setransp, na qual pode-se consultar todas as demandas aprovadas por meio do orçamento democrático. Justifica-se o ano de 2015 em função de ser o último ano no qual houve a aprovação de demandas específicas e não grandes eixos de atuação governamental, como foi nos anos mais recentes.

#### **3.2 Coleta de Dados**

Os procedimentos metodológicos ocorreram em duas fases, sendo a primeira um estudo de campo - exploratória e; a segunda um estudo documental, com base nos dados coletados.

A primeira fase do estudo iniciou com a participação nas reuniões do orçamento participativo na primeira e na décima primeira região, ocorridas no dia 15 de março de 2018, na Escola Municipal Luiz Augusto Crispim, localizada no bairro dos Ipês, para levantar informações e conhecer o funcionamento

dessas reuniões. Em seguida, foi realizada uma visita à Secretária de Planejamento do Orçamento Participativo, situada Praça Pedro Américo, no Paço Municipal, a fim de coletar dados referentes às listas das demandas aprovadas, aos Quadros Demonstrativos, às Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual.

A segunda fase do estudo ocorreu de forma documental, tendo em vista a coleta anterior, verificaram-se quais demandas dispostas no QDD relacionavam-se com o Orçamento Participativo. As ações foram resumidas por função orçamentária de acordo com a portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999, com o objetivo de verificar quais áreas de aplicação as ações do OP se destinam. Assim, confrontou-se o valor lançado na LOA, referente à cada demanda, somando-se os valores de todas as regiões e dividindo-se por função orçamentária, a fim de verificar a participação de cada função do Orçamento Participativo no Orçamento Municipal. Bem como se confrontou o número de demandas levantadas no Orçamento Participativo com as demandas levadas ao Orçamento Municipal.

## **4 ANÁLISE DOS DADOS**

### **4.1 A Relação entre as Demandas Propostas e as Ações Aprovadas**

Conforme Regimento Geral do Orçamento Participativo a Prefeitura Municipal de João Pessoa, em parceria com a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Estratégica, começou atendendo àquelas obras que receberam um número maior de votos nas assembleias regionais, dando prioridade ao critério de participação popular e com isso as demandas enumeradas pela população foram ajustadas ao valor disponível do orçamento municipal (JOÃO PESSOA).

O orçamento participativo aprovou 129 obras e serviços no ano de 2014, das quais 125 foram incluídas na Lei Orçamentária Anual de 2015. Dentre as 4 que não foram implementadas, uma foi considerada tecnicamente inviável, por não possuir estrutura adequada para desenvolvimento das obras e também por já estar incluída em outros projetos, além de ser de responsabilidade de outros órgãos. Três demandas não foram atendidas por indisponibilidade de recursos, já que possuíam custos elevados, uma vez que se tratam de obras de drenagem e pavimentação, além da construção de Unidades Básicas de Saúde Familiar – USF.

As 4 (quatro) demandas não identificadas LOA foram às seguintes: uma demanda da região 6º - Construção de unidades habitacionais na comunidade Nelson Mandela; uma da região 7º - Construção de ponto de apoio para a guarda municipal na praça da amizade; uma na região 12º - Construção de um CREI e; uma na última região, 14º - Construção de uma base de guarda municipal. As demandas aprovadas no OP, assim como as ações governamentais correspondentes na LOA encontram-se no Apêndice I.

As necessidades de cada Região foram as seguintes: A 1ª Região do Orçamento Participativo de João Pessoa apresentou uma maior necessidade nas áreas de transporte, urbanismo e saneamento. Foram escolhidas como prioridades 10 obras e todas foram atendidas. A 2ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, assistência social e saúde. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e as dez obras foram atendidas. A 3ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saúde e

habitação. Foram escolhidas como prioridades 10 obras e todas foram atendidas.

A 4ª Região do apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, saúde e transporte. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e as dez obras foram atendidas. A 5ª Região do Orçamento Participativo de João pessoa apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, saúde e urbanismo. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e as dez obras foram atendidas. A 6ª Região do Orçamento Participativo de João pessoa apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, habitação e transporte. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e nove obras foram atendidas.

A 7ª Região do apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, esporte e lazer e cultura. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e 09 foram atendidas. A 8ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, saúde e urbanismo. Foram escolhidas como prioridades 08 obras, e 08 foram atendidas. A 9ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, esporte e lazer e saúde. Foram escolhidas como prioridades 08 obras, e todas foram atendidas. A 10ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de urbanismo, saneamento e assistência social. Como prioridades 09 obras, e todas foram atendidas.

A 11ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, esporte e lazer e cultura. Foram escolhidas como prioridades 09 obras, e todas foram atendidas. A 12ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, educação e comercio e serviços. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e as dez obras foram atendidas. A 13ª Região apresentou uma maior necessidade nas áreas de saneamento, saúde e habitação. Foram escolhidas como prioridades 10 obras, e as dez obras foram atendidas. A 14ª Região do Orçamento Participativo de João pessoa apresentou uma maior necessidade nas áreas de saúde, transporte e assistência social. Como prioridades 05 obras, e 04 foram atendidas.

O valor total das ações oriundas do OP, conforme somatório das ações aprovadas por região, equivale a R\$ 90.119.956,10. O orçamento participativo representa 3,74% do orçamento total estimado para o ano de 2015 que foi de R\$ 2.404.804.821,00.

Destacam-se a região 3° com o valor de R\$ 16.442.317,86 em função das ações: 5005.4277; 5139.1169; 5372.1188, referentes respectivamente a Construção de um centro de atenção psico social (CAPS); Construção de uma nova USF; Construção de unidades habitacionais para comunidade da feirinha em cidade verde; a 13° região que também apresentou um valor elevado R\$ 11.009.136,36, devido às ações: 5139.1169; 5139.1485 que são respectivamente a Construção de uma USF e a Construção de uma Unidade de Pronto Atendimento - UPA na torre, ambas as regiões demandam um valor maior de recurso e; a região que teve o menor valor foi a 14° região, de R\$ 1.281.700,69, devido ao número de ações aprovadas ter sido menor que as demais, sendo apenas 5 (cinco) demandas aprovadas. Os valores e as quantidades de ações aprovadas e implementadas na LOA por cada região estão descritos no Quadro 1:

**Quadro 1:** Quantitativo das Demandas Aprovadas e Implementadas na LOA e seus respectivos valores.

<b>Região</b>	<b>Demandas aprovadas para cada região</b>	<b>Ações inseridas na loa</b>	<b>Valores das ações inseridas na LOA (em R\$)</b>	<b>%</b>
1° região	10	10	4.966.481,98	0,206
2° região	10	10	7.054.600,49	0,293
3° região	10	10	16.442.317,86	0,683
4° região	10	10	3.725.993,44	0,154
5° região	10	10	4.104.455,10	0,170
6° região	10	09	3.493.349,36	0,145
7° região	10	09	5.496.511,09	0,228
8° região	08	09	5.618.741,88	0,233
9° região	08	08	4.903.724,33	0,203
10° região	09	09	6.065.933,56	0,252
11° região	09	09	7.436.822,21	0,309
12 ° região	10	09	8.520.187,75	0,354
13 ° região	10	10	11.009.136,36	0,457
14 ° região	05	04	1.281.700,69	0,053
<b>TOTAL</b>	<b>129</b>	<b>125</b>	<b>90.119.956,10</b>	<b>3,74</b>

Fonte: LOA (2015).

## 4.2 As Funções Orçamentárias no Orçamento Participativo

Após a análise das demandas aprovadas e inseridas na LOA, este trabalho analisou as funções orçamentárias de tais ações com o objetivo de identificar as grandes áreas de aplicação de recursos. Percebe-se, pois, que grande parte dos recursos foram destinados a função 15 (urbanismo) com destaque para as regiões 2º e 4º que tiveram o maior valor devido a ação 5191.2281 (Construção de uma USF na rua Galileu Bele) e a ação 5372.1188 (Construção de moradias no jardim mangueira, no jardim Ester, mandacaru e bairro dos ipês) demandarem uma quantidade maior de recursos. No entanto, a maior parte das ações concentra-se nas funções 10 (saúde) e 16 (habitação). Isso significa que um percentual de 50,76 % do total do OP está sendo destinada a essas duas grandes áreas.

Por fim, a função que teve o menor valor de recursos destinados foi a função 11 (trabalho) e a função 27 (desporto e lazer), pois se trata apenas de demandas de manutenção. A seguir, as Tabelas 1 e 2 apresentam as Funções Orçamentárias com seus respectivos códigos e; os valores orçados na LOA 2015 para cada uma destas Funções, segregadas por Região Orçamentária, respectivamente.

**Tabela 1:** Código das Funções Orçamentárias

Função Orçamentária	Código
URBANISMO	15
TRANSPORTE	26
DESPORTO E LAZER	27
TRABALHO	11
SANEAMENTO	17
SAÚDE	10
HABITAÇÃO	16
EDUCAÇÃO	12
COMÉRCIO E SERVIÇOS	23
CULTURA	13
ASSISTÊNCIA SOCIAL	08
ADMINISTRAÇÃO	04

Fonte: LOA (2015).

**Tabela 2:** Valores Destinados a cada Função Orçamentária na LOA.

C.O./ R.O.	15	26	27	11	17	10	16	12	23	13	08	04
1°	969.954	426.829	6.500	0	3.268.754	294.444	0	0	0	0	0	0
2°	1.127.184	341.463	6.500	0	0	4.200.194	1.331.259	48.000	0	0	0	0
3°	0	918.611	0	0	491.782	12.231.889	2.800.037	0	0	0	0	0
4°	1.387.136	1.088.399	0	0	661.570	588.889	0	0	0	0	0	0
5°	1.078.600	341.463	390.325	0	0	678.270	0	0	1.615.797	0	0	0
6°	936.314	341.463.40	6.500	0	923.314	294.444	923.314	0	68.000	0	0	0
7°	789.067	0	45.000	0	2.658.333	294.444	0	1.553.000	0	156.667	0	0
8°	746.185	868.261	0	711.636	0	883.333	0	793.530	1.615.797	0	0	0
9 °	635.402	256.098	282.369	0	0	0	2.937.556	0	0	0	792.300	0
10°	706.743	520.974	0	0	0	294.444	0	398.243	0	156.667	3.038.620	950.243
11 °	1.078.600	0	0	0	0	294.444	5.875.111	0	0	188.667	0	0
12°	0	256.098	0	0	0	0	3.035.293	3.154.000	1.615.797	0	459.000	0
13 °	359.533	256.098	0	0	583.739	4.200.194	3.993.776	0	1.615.797	0	0	0
14°	607.446	85.366	0	0	0	588.889	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	10.422.164	5.701.123	737.194	711.636	8.587.491	24.843.881	20.896.346	5.946.772	6.531.187	502.000	4.289.920	950.243

Legenda: C.O. – Código Orçamentário; R.O. – Região Orçamentária.

Fonte: Dados da pesquisa, autora (2018).

## 5 CONCLUSÃO

Aliado a uma gestão mais democrática, transparente e menos clientelista, tem-se observado mudanças, por parte dos gestores públicos, no tocante à implantação de instrumentos inéditos de controle e de transparência dos gastos públicos, o que tem simplificado e facilitado o controle e a participação social que, atualmente, pode ser feito por qualquer cidadão ou por um grupo específico da sociedade.

Então, diante disso, emergiu-se um novo mecanismo ofertado pela ‘Constituição Cidadã’, o Orçamento Participativo, um espaço no qual a população possui a oportunidade de construir, através do diálogo direto com a gestão pública, a priorização de demandas específicas que possa atender de maneira individualizada e mais eficiente as comunidades e os bairros das cidades brasileiras.

Além disso, verificou-se que o princípio tão almejado pela sociedade brasileira, da transparência, vem sendo efetivamente respeitado e ampliado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa, tendo em vista a publicização das mais variadas informações, sobre a gestão municipal, em portal eletrônico – *internet*. Como também, constatou-se sua atuação direta por meio de uma secretaria municipal específica para esse fim, a Setrasnp – Secretaria de Transparência Pública, orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que atua para tornar público as ações realizadas pelo Governo Municipal, estabelecendo os fundamentos para o conhecimento, avaliação e discussão, por parte da população, das políticas públicas da Prefeitura de João Pessoa.

Em se tratando da cidade de João Pessoa na Paraíba, os estudos apontam que, por meio da Lei Municipal Nº 10.429/2005, que abrange o diálogo direto com a gestão pública, o Governo Municipal vem garantindo e ampliando a participação popular, de forma democrática, em todas as etapas de elaboração das propostas orçamentárias nesta cidade. O Orçamento Participativo de João Pessoa tem sido uma realidade bem sucedida.

O trabalho verificou que das 129 demandas apontadas pela população, foram abrangidas na LOA 125 demandas, o que representa uma participação bastante efetiva. Observou-se, também, que dentre as funções orçamentárias grande parte dos recursos foram destinados a função urbanismo, não obstante,



a maior parte das ações concentra-se nas funções saúde e habitação, correspondendo a um percentual de 50,76 % do total do OP. Por fim, as funções que tiveram o menor valor de recursos destinados foram as funções trabalho e desporto e lazer, pois trata-se apenas de demandas de manutenção.

Em suma, o Orçamento Participativo apresenta-se como uma excelente ferramenta de inclusão e de ligação entre a administração pública e a sociedade civil. Não podendo ser visto como uma fórmula para solução de todos os problemas sociais, mas como um instrumento de suma importância ao exercício da cidadania popular e da consolidação da democracia, proporcionando liberdade, segurança, bem-estar e justiça à sociedade. Na qual, o maior beneficiário é o cidadão, pois este passa a contar com a transparência na administração dos recursos públicos.

O estudo possui a limitação temporal restrita ao ano de 2015, tendo em vista a indisponibilidade de forma completa dos dados de anos posteriores. Para estudos futuros sugere-se verificar se as ações inseridas na LOA, oriundas do Orçamento Participativo foram executadas de fato pelo gestor público, observando que o orçamento tem caráter autorizativo e não impositivo.

## REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros técnicos e Científicos, 1981.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. 1997.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento Participativo: Construindo a democracia**. Rio de Janeiro, Revan, 2005.

ANDRIOLI, Antonio Inácio. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?** Revista Espaço Acadêmico no. 43, ano IV, Dezembro de 2004. Disponível em < <http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm>>. Acesso em 5 nov. de 2011.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2006.

BOSCHI, Renato Raul. **Descentralização, clientelismo e capital social na**

BRAGA'S. Maria do Carmo; SILVIA, Helena Félix. **Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas**. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de 2000**: Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a Responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 de maio de 2000.

Cadernos IPPUR XI. Vol. 1. Nº. 2. Disponível em: <[www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/NPCBook-Perspectivas\\_Brasilieras.pdf](http://www.chs.ubc.ca/consortia/outputs3/NPCBook-Perspectivas_Brasilieras.pdf)> acesso em: 09 de agosto de 2018.

FREY, Kerrty. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FIGUEIREDO, Frederico de Carvalho *et al.* **Da Administração Pública Gerencial ao Orçamento Participativo Digital**: Buscando a participação popular. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales. EUMED net: Setembro de 2009. Disponível em <[www.eumed.net/rev/cccss/05/fmok.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/fmok.htm)> Acesso em 11 out. de 2011.

Gil, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Hermes Laranja. **Uma Visão Crítica do Orçamento Participativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

**Governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador**. Dados. Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Biblioteca Tempo Universitário. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 2003.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal de João Pessoa**. Secretaria da Transparência Pública. Secretaria Executiva do Orçamento Democrático. Disponível em <[www.odemocratico.pb.gov.br](http://www.odemocratico.pb.gov.br)> acesso em: 23 de julho de 2018.

JOÃO PESSOA. **Prefeitura Municipal de João Pessoa**. Secretaria da Transparência Pública. Secretaria Executiva do Orçamento Democrático. Disponível em <[http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/regimento\\_OD\\_2010.pdf](http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/03/regimento_OD_2010.pdf)> acesso em: 19 de agosto de 2018.

LAKATOS, Eva Maria e; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 197 p. 2001.

LINO, Jefferson Ferreira. **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM CAMPINA GRANDE – PB**. Campina Grande/pb. dissertação. UEPB. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. *Revista dos Tribunais*, São Paulo. Mês de outubro. 1984.

NAVARRO, Zander. **O orçamento participativo de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico**. Porto Alegre, 2002. Disponível em <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e12-02.pdf>>. Acesso em 10 out.2011.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Orçamento Participativo: Instrumento de Democratização da Gestão Pública**. IN: O Poder, o Controle Social e o Orçamento Público. Fortaleza: Expressão gráfica e Editora, 2005. 156 p.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de Estatuto da cidade: para compreender – Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 64p.

**ORÇAMENTO DEMOCRÁTICO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA**. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/setransp/orcamentodemocratico/>. Acesso em: 08 junho. 2018

PRIBERAM. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em:<[Http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx](http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx)>. Acesso em 10 SET. 2018 às 20h.

RODRIGUES, Marisa Santos. **Participação popular como estratégia para o desenvolvimento urbano sustentável: o caso do OD do Município de João Pessoa.** João Pessoa/PB. Dissertação. PRODEMA/UFPB. 2007.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa.** Especialização em Gestão Pública Municipal. Editora Universitária. João Pessoa. 2010.

SÁNCHEZ, Félix; CASTELLARI, Ademir Ângelo. **Desafios de complexidade: a Experiência do OP de São Paulo.** In: SÁNCHEZ, Félix. Orçamento Participativo: Teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SEQUEIRA, Marcio de. **Histórico do orçamento participativo.** Disponível em: <<http://opguarapuava.webnode.com.pt/historico%20do%20or%C3%A7amento%20participativo/>>. Acesso em: 08 out. de 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudos e de pesquisa em administração.** Especialização em Gestão Pública Municipal. Editora Universitária. João Pessoa/PB. Editora UFPB. 2010.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A:** Hierarquização das obras aprovadas pelo orçamento participativo por região e suas respectivas ações governamentais.

### 1º região

<b>Demanda</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação das ruas Josefa Ferreira da Fonseca, Jose Aloísio da costa machado, Maria Alzenir rodrigues, Cabral de Lucena, Dr Airton cordeiro.	5100.1063
Construção de uma praça em frente ao super. box com policiamento	5189.4254
Conclusão do calçamento da rua campos Sales	5100.1063
Reforma e ampliação da quadra de Manaíra, incluindo iluminação no entorno e quadra de madeira.	5427.2949
Limpeza e drenagem do rio Jaguaribe.	51001059
Implantação de uma usf que cubra os bairros (Brisamar, Jardim Luna, João Agripino).	51391169

### 2º região

<b>Demanda</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação das ruas, Pedro narciso castanheira, avenida principal de jacarapé.	5110.1063
Construção de via que ligue jacarapé ao bairro de mangabeira, construção de duas pontes no rio cabelo.	5110.1063
Construção de uma USF na cidade recreio	5139.1169
Construção de uma praça em Quadramares.	5189.4254
Regularização fundiária da comunidade são domingos.	5134.2182

Equipamento de ginastica para a praça do altiplano.	5427.2949
Construção de uma USF em jacarapé.	5139.1485
Construção de uma creche	5389.2777

### 3° região

<b>Demanda</b>	<b>Ação governamental</b>
Pavimentação das ruas, Otília Ferreira de Lima, Rita pereira da silva, professora Maria Vilanin, Benício Alves, Marcia carneiro de morais, Ivon de Assis costa, Miguel monte Menezes.	5110.1063
Regularização fundiária da vila Mangueira.	5134.2182
Humanização do atendimento da USF nova esperança.	5139.1169
Construção de um centro de atenção psico social (CAPS)	5005.4277
Construção de uma nova USF	5139.1169
Construção de unidades habitacionais para comunidade da feirinha em cidade verde.	5372.1188

### 4° região

<b>Demanda</b>	<b>Ação governamental</b>
Pavimentação das ruas, nossa senhora das neves, Oscar dias de Sá, Carlos Drummond de Andrade.	5110.1063
Recapeamento do asfalto, alargamento da via e iluminação da principal do Muçumagro.	5110.1063
Construção de uma praça no cuiá, e outra em frente a upa, com equipamentos de fazer exercícios físicos.	5189.4254
Construção de uma USF no planalto da esperança e no loteamento cidade maravilhosa.	5139.1169
Pavimentação do itinerário dos ônibus das	5110.1063

linhas 109,7120,108.	
Melhoria e ampliação dos transportes coletivos	5020.2049

### 5° região

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação das ruas, da conquista fac. 1 e 2, alexandrino d. da silva neto, Marly vieira da silva, Joao freire da Nobrega, mineirinho, Albuquerque, Marieta nascimento.	5110.1063
Construção de uma praça no Jose Américo, no taípa e na gauchinha.	5189.4254
Construção de uma USF na rua galileu Bele.	5139.1169
Manutenção do banheiro do mercado público.	5191.2281
Reforma do campo do poeirão	5427.2949

### 6° região

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação das ruas, João Barbalho, das ruas incompletas, Dom Luiz de Vasconcelos, Desenvolvimento	5110.1063
Construção de unidades habitacionais na comunidade Nelson Mandela	Não consta uma ação governamental para essa demanda.
Licitação para concessão de nova empresa de transporte coletivo para a região linha(104)	5020.2049
Construção de uma policlínica municipal	5139.1169
Implantação de pontos comerciais	5521.4208
Construção de um campo de futebol.	5427.2949
Melhoria no transporte público linhas 104 e 1001.	5020.2049

**7º região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Construção de um ponto de cultura	5269.2776
Construção de oito quiosques na praça da amizade	5189.4254
Reforma de ampliação da escola professor agostinho Fonseca neto	5197.2896
Construção de um centro de juventude em jaquaribe e outro no cristo.	5427.2949
Reforma da praça emerson lucena com aparelhos de ginastica e camera de segurança.	5189.4254
Colocar nomes nas ruas, cep, numero das casas volta dos correios.	5517.4186
Construção de um psf para a comunidade monte cassino	5139.1169
Implantação da galeria de agua na rua fenelon pinheiro.	5100.1059
Construção de ponto de apoio para a guarda municipal na praça da amizade.	Não existe ação governamental para essa demanda.

**8º região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação governamental</b>
Construção de um CREI na comunidade jardim Guaíba, baleado.	5389.2777
Reforma e ampliação de psf funcionários 1 e construção de um psf na comunidade baleado.	5139.1169
Reforma da feira do oitizeiro	5191.2281
Drenagem e pavimentação da rua Josemar leite de Araújo	5100.1059
Asfaltar todas as ruas que fazem parte do percurso do ônibus do jardim planalto.	5110.1063
Construir uma usf no lugar da praça Moisés gomes de lira.	5139.1169



**9 ° região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação governamental</b>
Pavimentação de todas as ruas do alto do Mateus, todas as ruas do ilha do bispo, e rua Carmem Miranda.	5110.1063
Construção de uma praça no bairro dos novais.	5189.4254
Construção de um centro de juventude	5427.2949
Permanência da comunidade saturnino de brito.	5372.1188
Construção de um cras	5170.2233
Construção unidades habitacionais para a comunidade beira da linha.	5372.1188

**10° região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação e drenagem das ruas, luís oliveira da silva, monsenhor João Coutinho.	5110.1063
Construção de uma cozinha comunitária no Rangel	5137.2203
Construção de um centro de cultura no Roger.	5269.2776
Construção de um galpão para catadores comunidade do s	5126.1400
Construção de muro de arrimo na lateral do condomínio parque arruda câmera.	5084.1086
Bloqueio da rua Fernando Henrique de Menezes.	5020.2049
Humanização no atendimento e mais agilidade na reforma de usf.	5139.1169
Construção de um CREI no 13 de maio.	5389.2777

**11° região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação governamental</b>
Construção de moradias no jardim mangueira, no jardim Ester, mandacaru e bairro dos ipês.	5372.1188
Construção de uma usf no bairro dos estados.	5139.1169
Ordenamento e reforma da praça da cultura com implantação de aparelhos de ginastica.	5189.4254
Reforma e ampliação da praça no ponto final do ônibus de mandacaru, reforma da praça dos do bairro dos ipês.	5189.4254
Construção de um balcão de cultura	5269.2776

**12° região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação das ruas Francisco amaro de brito, Severino Antônio da silva, sargento Carlos Moreira de oliveira.	5110.1063
Construção de moradia conjunto marines, resolução do problema habitacional de ponta de gramame.	5372.1188
Construção de uma escola no residencial irmã Dulce, construção de uma escola no colinas do sul 11	5197.2896
Construção de um CREI	Não existe uma ação governamental para essa demanda.
Construção de um centro comunitário conjunto 410	5189.2265
Construção de mercado público.	5191.2281

**13° região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Pavimentação da rua Minervino bione, levantamento da ponte do rio Jaguaribe, pavimentação da rua Moema palmeira sobral.	5110.1063
Construção de uma usf	5139.1169
Regularização fundiária da comunidade cafofo, comunidade padre Hilton bandeira, comunidade Tito silva.	5134.2182
Construção de uma upa na torre	5139.1485
Reforma e ampliação da praça Pedro Gondim, incluindo a construção de um anfiteatro.	5189.4254
Reforma do mercado público no miramar.	5191.2281

**14° região**

<b>Demandas</b>	<b>Ação Governamental</b>
Reforma da praça castanholas castelo branco.	5189.4254
Reforma e ampliação da USF II	5139.1169
Abertura de uma via de acesso ligando os bancários ao HU	5110.1063
Construção de uma base de guarda municipal	Não existe uma ação governamental para essa demanda.
Construção de uma USF	5139.1169

## ANEXOS

### ANEXO A: Bairros e comunidades das Regiões de Participação Popular

REPRESENTANTES DAS REGIOES	BAIRROS/COMUNIDADE
1°  LUCIANO	<p><b>Bairros:</b> Aeroclube, Bessa, Jardim Oceania, Manaíra, Jardim Luna, Brisa mar, João Agripino, Bairro São José.</p> <p><b>Comunidades:</b> São Luiz, São Gabriel, São Mateus, Travessa Washington Luís e Chatuba I, II e III.</p>
2°  CRISTINA	<p><b>Bairros:</b> Penha, Quadramares, Altiplano, Cabo Branco, Tambaú, Seixas.</p> <p><b>Comunidades:</b> Jacarapé, Aratu, Vila dos Pescadores, Rio do Cabelo, Vila do Sol, Vila São Domingos, Rabo do Galo, Vila Mangueira, Barreira do Cabo Branco e Paulino Pinto.</p>
3°  LUCIANA	<p><b>Bairros:</b> Mangabeira I, II, III, IV, V, VI e VII, Cidade Verde I e II.</p> <p><b>Comunidades:</b> Aratu, Girassol I e II, Feirinha, Jardim Mangueira, Nova Esperança, IPEP, Projeto Mariz I, II e III, Patrícia Tomaz, Conjunto dos Militares, Com. do Balcão.</p>
4°  MARINILDA	<p><b>Bairros:</b> Valentina I e II, Paratibe, Cuiá, Mussumagro.</p> <p><b>Comunidades:</b> Barra de Gramame, Frei Damião, Santa Bárbara, Doce Mãe de Deus, Praia de Gramame, Praia do Sol, Parque do Sol, Cidade Maravilhosa, Quilombolas, Boa Esperança, Nova Mangabeira, Nossa Senhora das Neves.</p> <p><b>Residenciais/Conjuntos Habitacionais:</b> Nice de Oliveira (Paratibe), Manacá (Paratibe).</p> <p>Da Cidadania (Paratibe), Da Amizade (Paratibe),</p> <p><b>Loteamentos:</b> Sonho Meu</p>
5°  LUIZA	<p><b>Bairros:</b> José Américo, Água Fria, Cidade dos Colibris (1 e 2 ), João Paulo II, Ernani Sátiro, Esplanada, Costa e Silva, Grotão, Geisel, Funcionários II, III e IV.</p> <p><b>Comunidades:</b> Jardim Nova Canaã, Colibris, Laranjeiras, Boa Vista, Citex, Nova República, Nova Trindade III, Lago Sul, Arame, 1º de Abril, Lava Jato, Maria de Nazaré, Presidente Médici, Gauchinha, Taipa, e Sesi.</p> <p><b>Residenciais/Conjuntos Habitacionais:</b> Conjunto da FAC I e II (José Américo), Conjunto dos Radialistas (Geisel), Condomínio Fraternidade (Funcionários IV), Jaqueiras I, II, III e IV (José Américo).</p> <p>Loteamentos: Jardim Sepol (Ernani Sátiro), Santa Verônica (José</p>

	Américo), Loteamento Mares do Sul (José Américo), Quadra Mares (José Américo), José Mariz I José Américo), Brasa Mar (José Américo), Loteamento Greenville (Grotão), Loteamento Morada Verde (Grotão).
6° GILVAN	<p><b>Bairros:</b> Bairro das Indústrias, Distrito Industrial, Jardim Veneza, Mumbaba, Mussurê.</p> <p><b>Comunidades:</b> Nova Trindade, Distrito Sítio Mumbaba, Três Lagoas, Jardim Veneza.</p> <p><b>Residenciais/Conjuntos Habitacionais:</b> Anayde Beiriz, Vieira Diniz I, II, III E IV, Jardim Veneza (Dilmão), São Rafael, Conjunto Nossa Senhora das Graças, Conjunto das Indústrias, Conjunto Padre Ibiapina, da Paz.</p> <p><b>Loteamentos:</b> Clovis Gondim, Jardim Verona, Cajueiro, Verde Vale, Cidade Jardim, Estrela de Prata, Jardim Paraíso, Barro de Ouro, João Magliano, Cidade Verde I, II, III (Mumbaba), Nova Veneza.</p>
7° WILLIAN	<p><b>Bairros:</b> Cristo, Jaguaribe, Rangel.</p> <p><b>Comunidades:</b> Boa Esperança, Jardim Bom Samaritano, Riacho Doce/ Ceasa, São Geraldo, Redenção, Jardim Itabaiana, Bela Vista, Da Mata, Matinha, Monte Cassino, Paturi e Cemitério.</p> <p><b>Residenciais/Conjuntos Habitacionais:</b> Vale das Palmeiras.</p>
8° CLARIANA	<p><b>Bairros:</b> Cruz das Armas, Funcionários I, Jardim Planalto, Oitizeiro.</p> <p><b>Comunidades:</b> Jardim Guaíba, Baleado, Lagoa Antônio Lins, Alvorada I e II, Novo Horizonte II, Ribeirinhas, Travessa São Luiz, Buraco da Gia, Bom Jesus, Bethania (4 de Outubro), São João Batista, Emaus, São Sebastião, Nova Jerusalém, Santo Agostinho, São Pedro e São Paulo.</p>
9° CONCEIÇÃO	<p><b>Bairros:</b> Alto do Mateus, Ilha do Bispo, Bairro dos Novais, Centro Histórico, Varadouro.</p> <p><b>Comunidades:</b> Distrito Mecânico, Beira da Linha, Com. 5 de junho, Juracy Palhano, São Judas Tadeu, Miramangue, Jardim Mônica, Aratu, Rua da Lama, Tanque, Av. Nova Liberdade, José Félix, Coronel Bento, Cícero Moura, Bola na Rede, Ninho da Perua, Campo da Alvorada, Porto do Capim, Praça 15 de Novembro, Vila Nassau, Trapixe, Renascer I, Santa Emília de Rodat e Saturnino de Brito, Cabral Batista.</p> <p><b>Residenciais e Conjuntos Habitacionais:</b> Conjunto do IPEP, Conjunto Tiradentes, Conjunto dos Motoristas, I, II e III, Condomínio Índio Piragibe, Conjunto Frei Marcelino, Conj. Dom José Maria Pires.</p>
10° MAILSON	<p><b>Bairros:</b> Roger, Tambiá, Treze de Maio</p> <p><b>Comunidades:</b> Asa Branca, do S, Felipéia, Vila Japonesa, Riachinho, Terra do Nunca e Buraco da Gia, Cabeça de Burro.</p>

**Bairros e comunidades das Regiões de Participação Popular (continuação)**

<b>REPRESENTANTES DAS REGIOES</b>	<b>BAIRROS/COMUNIDADE</b>
11°  MARGARETE	<p><b>Bairros:</b> Mandacaru, Pedro Gondim, Bairro dos Ipês I e II, Bairro dos Estados, Padre Zé.</p> <p><b>Comunidades:</b> Boa Esperança, Jardim Ester, Jardim Mangueira, Beira da Linha, São Pedro, Porto João Tota, Beira Molhada, Rua do Cano.</p>
12°  MARINEZ	<p><b>Bairros:</b> Gramame, Engenho Velho, Ponta de Gramame, Colinas do Sul I e II, Gervásio Maia.</p> <p><b>Residenciais/Conjuntos Habitacionais:</b> Conjunto Marinês, Residencial Gervásio Maia, Vista Alegre, Irmã Dulce, Jardim das Colinas, Conjunto 410.</p>
13°  MARCOS	<p><b>Bairros:</b> Centro, Torre, Tambauzinho, Expedicionários, Miramar.</p> <p><b>Comunidades:</b> Padre Hildon Bandeira, Cafofo/Liberdade, Brasília de Palha, Vila Tambauzinho, Tito Silva, Miramar e Travessa Yayá.</p>
14°  TIAGO	<p><b>Bairros:</b> Castelo Branco I, II e III, Bancários, Anatólia, Jardim São Paulo, Jardim Cidade Universitária, Colibris II.</p> <p><b>Comunidades:</b> São Rafael, Santa Clara, Timbó, Alto Timbó, Eucalipto, Paulo Miranda e Santa Bárbara.</p>

Fonte: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/op/regioes-de-participacao-popular/>